

SANTÉ

PROFESSIONS DE SANTÉ

MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES,
DE LA SANTÉ
ET DES DROITS DES FEMMES

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Circulaire interministérielle SG/DGOS n° 2014-351 du 19 décembre 2014 relative aux préconisations de conduite à tenir dans le cadre du mouvement de cessation d'activité des médecins libéraux – généralistes et spécialistes – des urgentistes et des cliniques sur la période du 22 au 31 décembre 2014 et à compter du 5 janvier 2015

NOR : AFSZ1430515J

Validée par le CNP le 19 décembre 2014. – Visa CNP 2014-202.

Catégorie : directives adressées par les ministres aux services chargés de leur application, sous réserve, le cas échéant, de l'examen particulier des situations individuelles.

Résumé : la présente instruction a pour objectif d'apporter des précisions sur la conduite à tenir dans le cadre du mouvement de cessation d'activité et sur le cadre juridique applicable à l'exercice du droit de réquisition préfectoral.

Mots clés : grève – médecins libéraux – urgences – réquisitions.

Référence : article L.2215-1 du CGCT.

Annexes :

Dispositif de communication.

Enquête quotidienne SISAC de suivi des grèves.

La ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes et le ministre de l'intérieur à Mesdames et Messieurs les préfets; Mesdames et Messieurs les directeurs généraux des agences régionales de santé (pour mise en œuvre).

Les périodes de la fin décembre 2014 et début 2015 sont impactées par plusieurs mots d'ordre d'appels à la grève émanant des principales organisations représentant les médecins libéraux, de l'Association des médecins urgentistes de France (AMUF) et de la Fédération de l'Hospitalisation privée (FHP).

Ainsi, les appels suivants ont été lancés :

La CSMF et le SML appellent à la fermeture des cabinets médicaux du 24 au 31 décembre 2014; MG France et la FMF appellent à la fermeture des cabinets médicaux du 23 au 31 décembre 2014; MG France appelle par ailleurs à une journée de fermeture des cabinets médicaux le 6 janvier 2015; L'AMUF a lancé un préavis de grève à partir du 22 décembre au sein des services des urgences, SAMU et SMUR des établissements publics de santé;

Le SNRO appelle à la fermeture des cabinets de ville de radiothérapie du 24 au 31 décembre 2014;

La FHP appelle à la cessation d'activité au sein des établissements de santé privés à but lucratif (MCO/SSR/PSY) à partir du 5 janvier;

Le Bloc appelle à l'arrêt de toutes les activités et à la fermeture des établissements de soins privés à partir du 5 janvier 2015.

La présente instruction a pour objet de vous confirmer les recommandations sur la conduite à tenir en vue d'assurer la continuité de l'offre de soins pendant ces périodes et de vous rappeler le cadre légal de l'exercice du droit de réquisition préfectorale.

I. – RAPPEL SUR LES OBLIGATIONS DES PROFESSIONNELS DE SANTÉ LIBÉRAUX ET SALARIÉS DU SECTEUR PRIVÉ AINSI QUE DES ÉTABLISSEMENTS DE SANTÉ DANS LE CADRE DE L'EXERCICE DU DROIT DE GRÈVE

a) Professionnels de santé libéraux

S'agissant des professionnels de santé libéraux, la notion de grève n'est pas encadrée de manière aussi précise que dans le droit du travail applicable aux salariés des services publics et leurs obligations en matière d'information des autorités compétentes sont limitées.

Il en résulte notamment que leurs obligations en matière d'information préalable des autorités compétentes sont limitées.

Si dans le cadre des services de garde (PDSA des médecins généralistes), le bon fonctionnement des dispositifs implique que le professionnel inscrit au tableau de garde notifie son refus d'assurer la garde pour laquelle il était initialement engagé, aucun préavis ni obligation de signalement des absences n'est en revanche prévu en dehors de ces services au regard du droit.

b) Établissements de santé

Des obligations de permanences médicales sont fixées dans le régime d'autorisations de certaines activités de soins (notamment urgences, maternités, réanimation, dialyse, chirurgie cardiaque, USIC, neurochirurgie, greffe, traitement des grands brûlés).

En outre, il existe une obligation légale de « permanence d'accueil, de prise en charge et d'orientation » prévue par l'article L.6112-3 du code de la santé publique, pour les établissements chargés d'une MSP pour la mission en cause, et pour les ESPIC sur l'ensemble de leur activité (art. L.6161-5).

Cette obligation « s'impose également à chacun des praticiens qui y exercent et qui interviennent dans l'accomplissement d'une ou plusieurs des missions de service public » (art. L.6112-3).

II. – PRÉCONISATIONS SUR LA CONDUITE À TENIR POUR ASSURER LA CONTINUITÉ DE L'OFFRE DE SOINS PENDANT CES PÉRIODES: RECOURS AUX RÉQUISITIONS

À titre liminaire, il est rappelé que conformément aux dispositions de l'article R.6315-1 du code de la santé publique, les périodes allant de 20h le mercredi 24 décembre à 9h le lundi 29 décembre 2014 et de 20h le mercredi 31 décembre à 9h le lundi 5 janvier 2015 peuvent être intégrées au dispositif de permanence des soins ambulatoires (PDSA).

Il a été demandé aux ARS d'anticiper le plus en amont possible les situations de carences dans la réponse aux besoins de soins liées aux différents mots d'ordres de grève.

Le principal enjeu est celui de la fiabilisation de l'évaluation de l'offre de soins réellement disponible pendant la période. À cet effet, il a été demandé de solliciter les informations nécessaires auprès de l'ensemble des acteurs susceptibles de vous répondre, notamment les syndicats départementaux ou les conseils départementaux de l'ordre, et de les croiser entre elles afin d'établir un diagnostic précis.

Une attention particulière doit être portée à la qualité et à la fluidité des transmissions d'informations à destination des préfets en vue des réquisitions nécessaires.

a) Anticipation de la grève des médecins généralistes libéraux en cabinets médicaux en période de PDSA

Pour les périodes de PDSA (médecins effecteurs et médecins régulateurs de PDSA):

Il a été demandé aux ARS de procéder dans un premier temps aux démarches nécessaires, soit auprès du CDOM, soit directement auprès des professionnels concernés, en vue de déterminer si les professionnels inscrits sur les tableaux honoreront leur tour de garde ou s'ils se sont fait remplacer pour leur service de garde.

Dans l'hypothèse où les réponses obtenues feraient apparaître des carences dans le tableau de garde, les ARS sont habilitées à demander au préfet des réquisitions pour compléter le tableau de garde, en raison de l'urgence, sur la base du L.2215-1 CGCT¹.

Dans l'hypothèse où une réponse ne pourrait être obtenue, l'incertitude que l'appel à la grève et l'absence de réponse des professionnels aux questions posées font peser sur la fiabilité du tableau

¹ Le fondement de l'article R.6315-4 CSP reste valide. Néanmoins, il suppose le respect par les CDOM de la procédure de recherche de volontaires et d'établissement d'un rapport que l'urgence lié au présent mouvement collectif ne permet pas de mener à bien dans tous les cas.

de garde préétabli par le CDOM habilite les ARS à demander aux préfets de procéder à des réquisitions sur la base de l'article L.2215-1 CGCT pour s'assurer de manière anticipée que la permanence des soins sera bien organisée.

b) Anticipation de la grève des médecins généralistes et spécialistes libéraux en cabinets médicaux hors période de PDSA

Les mêmes démarches préalables d'identification du niveau de fermeture des cabinets médicaux, de généralistes et/ou de spécialistes, sont à mener par les ARS. Compte tenu du communiqué de la SNRO, il est demandé aux ARS de s'assurer que les cabinets libéraux de radiothérapie ont prévu une organisation permettant d'assurer la continuité des soins pendant la période de grève, si besoin en lien avec d'autres centres de radiothérapie du territoire, de la région, voire d'une région limitrophe, pour permettre la continuité des traitements de radiothérapie en cours.

En fonction de la situation, les ARS sont habilitées à demander aux préfets de procéder aux réquisitions des médecins généralistes et/ou spécialistes sur la base de l'article L.2215-1 CGCT pour garantir de manière anticipée la continuité des soins sur les territoires concernés.

c) Grèves des spécialistes en cliniques

Il est demandé aux ARS de s'informer auprès de l'ensemble des établissements de santé susceptibles d'être impactés par ce mouvement sur le niveau de prise en charge qui sera assuré par ces derniers pendant la période couverte. S'agissant d'établissements de santé il convient en effet de raisonner en termes de prise en charge globale des patients.

Les cliniques attributaires d'une autorisation d'activité de soins ou de mission de service public, la clinique se doit de signaler à l'ARS une carence de permanence des soins. Toutefois, les obligations d'informations des autorités étant, comme pour les professionnels de ville limitées, il a été demandé aux ARS de réaliser par avance un état des lieux auprès des cliniques sur leur capacité à assurer les lignes de permanence des soins pendant la grève. Il conviendra de tenir compte des activités assurées en propre par les cliniques et des activités confiées par celles-ci à des tiers (le cas échéant, le cabinet de radiologie qui assurerait l'activité d'imagerie au bénéfice des patients de la clinique).

Une vigilance particulière devra être portée aux cliniques mettant en œuvre des activités avec obligation de continuité et/ou de permanence (maternités et urgences en particulier). Dans le cas des urgences, il conviendra d'examiner non seulement la situation des urgentistes mais également celles des autres spécialistes nécessaires dont les radiologues et les biologistes. Il conviendra également d'accorder une attention particulière à la prise en charge des patients en aval des urgences en cas de nécessité d'une hospitalisation et éviter un déport complet vers les autres établissements de santé.

Cet état des lieux permettra d'anticiper les difficultés d'accès aux soins et d'adapter le niveau de réquisition nécessaire d'une part, et d'organiser si nécessaire le déport partiel des prises en charge vers les établissements de santé non grévistes d'autre part.

Les médecins libéraux des cliniques pourraient en conséquence être réquisitionnés par le préfet en cas de carence, dans les conditions légales décrites ci-dessus. Les demandes de réquisition devront être adressées selon les modalités de droit commun aux préfets compétents.

d) Grèves des cliniques

Les grèves des cliniques vont débuter à partir du 5 janvier 2015, suite au mot d'ordre de la FHP. Aussi, il est nécessaire d'anticiper dès à présent l'organisation à prévoir dans le cadre de cette deuxième vague de grève.

Il est demandé aux ARS de s'informer auprès de l'ensemble des établissements de santé susceptibles de participer à ce mouvement sur le niveau de prise en charge qui sera assuré par ces derniers pendant la période couverte par le mouvement quelle que soit la forme du mouvement en question et quels qu'en soient les initiateurs (direction et/ou médecins libéraux). S'agissant d'établissements de santé il convient en effet de raisonner en termes de prise en charge globale des patients.

Une attention particulière devra être apportée par les ARS aux établissements mettant en œuvre des activités avec obligation de continuité et/ou de permanence (maternités et urgences en particulier).

Les cliniques attributaires d'une autorisation d'activité ou d'une mission de service public, la clinique se doit de signaler à l'ARS une carence de permanence des soins. Toutefois, les obligations d'informations des autorités étant comme pour les professionnels de ville limitées, il est demandé aux ARS de réaliser par avance un état des lieux auprès des cliniques sur leur capacité à assurer

la continuité des soins pendant la grève. Il conviendra de tenir compte des activités assurées en propre par les cliniques et des activités confiées par celles-ci à des tiers (le cas échéant, le cabinet de radiologie qui assurerait l'activité d'imagerie au bénéfice des patients de la clinique).

Cet état des lieux permettra aux ARS d'anticiper les difficultés d'accès aux soins et d'adapter le niveau de réquisition nécessaire d'une part, et d'organiser si nécessaire le déport des prises en charge vers les établissements de santé non grévistes d'autre part.

Les modalités des réquisitions seront précisées dans les meilleurs délais.

III. – CADRE DE LA RÉQUISITION PRÉFECTORALE

La réquisition des médecins ou d'autres professionnels de santé, libéraux ou salariés pour assurer la continuité des soins relève de la compétence du préfet.

Les réquisitions préfectorales se fondent sur le 4^o de l'article L.2215-1 du code général des collectivités territoriales qui prévoit qu'« en cas d'urgence, lorsque l'atteinte constatée ou prévisible au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publiques l'exige et que les moyens dont dispose le préfet ne permettent plus de poursuivre les objectifs pour lesquels il détient des pouvoirs de police, celui-ci peut, par arrêté motivé, pour toutes les communes du département ou plusieurs ou une seule d'entre elles, réquisitionner tout bien ou service, requérir toute personne nécessaire au fonctionnement de ce service ou à l'usage de ce bien et prescrire toute mesure utile jusqu'à ce que l'atteinte à l'ordre public ait pris fin ou que les conditions de son maintien soient assurées. »

Le refus de déférer aux réquisitions est passible de sanctions prévues par l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales ainsi que, pour les médecins, par l'article L. 4163-7 du code de la santé publique.

L'arrêté de réquisition du préfet doit préciser l'identité de la personne requise, l'objet de la réquisition ainsi que la période de la réquisition.

L'arrêté doit être précisément motivé et mentionner les considérants de droit qui fondent la décision, ainsi que les considérations de fait justifiant le recours à la réquisition.

À cet égard, il est à noter qu'en vertu d'une jurisprudence constante du Conseil d'État, trois circonstances doivent être réunies pour que le recours à la réquisition soit jugé légal :

- l'existence d'un risque grave pour la santé publique ;
- l'impossibilité pour l'administration de faire face à ce risque en utilisant d'autres moyens ;
- l'existence d'une situation d'urgence.

Il est demandé aux préfets de mettre en œuvre ces mesures au regard des impératifs de santé publique : la réquisition doit avoir pour objectif de garantir un service minimum et non un service complet (hors service de garde, qui constitue déjà un service minimum). Il convient néanmoins de prendre en considération, dans l'appréciation du service minimum, le fait que plusieurs opérateurs d'un même territoire risquent d'être en grève durant la même période. Une réponse adaptée doit donc être apportée, afin de garantir la satisfaction des besoins essentiels de la population.

Les agences régionales de santé proposeront donc aux préfets les réquisitions nécessaires pour assurer la continuité des prises en charge. Ces réquisitions concerneront notamment :

- les médecins généralistes au titre des périodes durant lesquelles ils participent à la permanence des soins ambulatoires, de manière générale et sur l'ensemble des territoires. Les réquisitions seront établies à partir de l'analyse des tableaux de garde transmis par les conseils départementaux de l'ordre des médecins ;
- les médecins généralistes en-dehors des périodes de permanence des soins ambulatoires, dans certains cas, afin d'assurer l'accès aux soins ;
- les médecins spécialistes exerçant dans les cliniques et contribuant aux services d'urgence et aux maternités notamment, de manière ciblée.

Le processus de réquisitions revêt une sensibilité particulière. À cette fin, les préfets mobiliseront les services de police et de gendarmerie pour le mettre en œuvre, dès aujourd'hui, afin de prévenir toute difficulté.

IV. – ANTICIPATION DES SITUATIONS DE TENSIONS DANS LES SERVICES D'URGENCES HOSPITALIÈRES

Afin d'anticiper l'impact de la fermeture potentielle des cabinets libéraux et du préavis de grève de l'AMUF sur l'activité des services d'urgence et des SAMU, il est préconisé aux ARS :

- de réunir les acteurs de la prise en charge des besoins de soins non programmés en vous appuyant en particulier sur les CODAMUPS-TS, si cela n'a pas déjà été fait;
- de porter une attention particulière aux services d'urgence en tension ou risque de tension, en s'appuyant sur les recommandations du CNUH diffusées en 2013;
- de veiller dès maintenant à la disponibilité des lits sensibles, à l'instar de ce qui est préconisé dans le cadre du plan grand froid. (Instruction Interministerielle DGS/DUS-BAR n° 2014-296 du 10 octobre 2014 relative au guide national de prévention et de gestion des impacts sanitaires et sociaux liés aux vagues de froid 2014-2015);
- de prévoir la mise en œuvre de l'assignation par l'autorité administrative afin d'assurer un service minimum. Attention : le nombre de personnes assignées ne peut excéder l'effectif nécessaire pour assurer la sécurité des malades. Le juge administratif contrôle si le nombre de personnels assignés ne porte pas une atteinte excessive au droit de grève des personnels.

V. – ORGANISATION D'UN SUIVI QUOTIDIEN DES GRÈVES

Afin de disposer d'information sur les conséquences de ces grèves sur le système de santé au niveau local, le CORRUSS réalisera une enquête quotidienne SISAC à compter du lundi 22 décembre.

L'enquête SISAC (en annexe) comportera une première partie sur l'estimation de la mobilisation et une seconde partie sur les impacts sur les services concernés.

Il est demandé une remontée d'informations journalière par les ARS avant 16 h.

Cette enquête sera réalisée durant toute la période de grève et pourra être ajustée aux évolutions des mouvements sociaux.

Vous voudrez bien nous rendre compte sans délais des difficultés que la mise en œuvre de ces instructions pourrait soulever.

*La ministre des affaires sociales,
de la santé
et des droits des femmes,*
MARISOL TOURAINE

Le ministre de l'intérieur,
BERNARD CAZENEUVE

ANNEXES



MOUVEMENT DE GRÈVE DES LIBÉRAUX DÉCEMBRE 2014 : DISPOSITIF DE COMMUNICATION POUR LES ARS

Contexte :

En prévision du mouvement de grève des professionnels de santé libéraux fin décembre 2014, il s'agit de proposer un dispositif de communication pour les ARS :

- Sur leur site internet : message à destination du grand public ;
- Éléments de langage : en cas de sollicitation de la presse,

1. Proposition de dispositif en Une des sites internet ARS

Le dispositif adopté lors de la grève du 30 septembre dernier peut être reconduit :

- en une du site (emplacement : Actualités ou bloc multi-fonction) : un message d'information sur le mouvement de grève, à destination du public (*cf.* message *infra*) ;
- affichage de la liste des pharmacies de garde ou lien vers un site d'information au public (ex. : 3237 ou Servigardes...).

Message en Une, page d'accueil :

Suite à l'appel à la cessation d'activité pendant les fêtes de fin d'année et au début de l'année 2015 émanant de syndicats représentant les médecins libéraux, (ces appels s'ajoutant, dans certains départements, à la poursuite du mouvement de grève des gardes des pharmaciens d'officine) ; votre agence régionale de santé vous informe sur les mesures mises en place.

Votre ARS a pris les mesures nécessaires pour assurer au maximum la continuité de l'accès aux soins pendant cette période.

Si vous aviez rendez-vous avec votre médecin pendant la semaine concernée par la mobilisation : dans le cadre de son obligation déontologique d'information de sa patientèle, le médecin ou son secrétariat vous aura normalement contacté afin de vous informer de son absence et reprogrammer avec vous un rendez-vous à une autre date. En cas de doute, contactez votre médecin.

En journée entre le mercredi 24 décembre 20h et le lundi 29 décembre 8h, et toutes les nuits, le dispositif spécifique de permanence des soins ambulatoires (service de garde des médecins généralistes) sera applicable : pour toute demande médicale pendant cette période, les patients sont invités à contacter directement le 15 ou le numéro spécifique d'appel de la permanence des soins ambulatoires (à adapter par ARS en fonction des régions). Vous serez orienté en fonction de votre situation médicale.

En dehors de cette période, et en journée, si vous avez besoin d'un médecin : il vous est conseillé d'appeler en première intention votre médecin afin de savoir s'il assure ses consultations auprès de sa patientèle ou si le message de son répondeur réoriente ses patients. Si ce n'est pas le cas, appelez le 15 qui vous orientera en fonction de votre demande.

Dans tous les cas pour toute urgence médicale grave, ou en cas de doute, contactez le 15, accessible 24h/24h.

Pour connaître la pharmacie de garde de votre secteur, consultez le lien suivant (lien par ARS vers liste des pharmacies de garde) ou à défaut, à joindre le 15 ou le 17 qui disposeront également de cette information.

2. Proposition d'éléments de langage à destination des médias

S'agissant des médecins:

Si le patient avait un rendez-vous avec son médecin pendant la semaine concernée par la mobilisation, dans le cadre de son obligation déontologique d'information de sa patientèle, le médecin ou son secrétariat aura normalement contacté le patient afin de l'informer de son absence et reprogrammer avec lui un rendez-vous à une autre date.

Du mercredi 24 décembre 20h au lundi 29 décembre 8h, ainsi que toutes les nuits, le dispositif spécifique de permanence des soins ambulatoires (service de garde des médecins généralistes) sera applicable. Pour toute demande médicale pendant cette période, les patients sont invités à contacter directement le 15 ou le numéro spécifique d'appel de la permanence des soins ambulatoires (différent selon les départements).

En dehors de cette période, et en journée, si le patient a besoin d'un médecin en, il lui est conseillé d'appeler en première intention son médecin afin de savoir s'il assure ses consultations auprès de sa patientèle ou si le message de son répondeur réoriente ses patients. Si ce n'est pas le cas, les patients peuvent appeler le 15 (SAMU) qui les orientera en fonction de leur demande.

Pour toute urgence médicale grave, ou en cas de doute, les patients sont invités à contacter le 15, accessible 24h/24h.

S'agissant des pharmacies:

Pour savoir quelle pharmacie sera ouverte, le public est invité à consulter prioritairement le site internet de son ARS ou à défaut, à joindre le 15 ou le 17 qui disposeront également de cette information.

3. Dispositif de gestion d'augmentation du trafic sur les sites internet des ARS

a) Dispositif DSI

Information de la DSI pour la mise en place du dispositif de gestion lors de la grève du 30 septembre dernier.

Informez la MOE des sites web des ARS.

b) Messages aux webmasters et dircom ARS sur les tailles des pièces jointes

En prévision d'une augmentation de trafic vers les sites des ARS, afin d'optimiser les temps d'affichage, il est préférable de présenter les listes sous forme de fichiers PDF (72 DPI).

ENQUÊTE SISAC

1. Suivi du mouvement de grèves

Nombre de réquisitions demandées de médecins généralistes en PDSA :

Nombre de réquisitions demandées de médecins généralistes hors PDSA :

Des difficultés spécifiques sont-elles à signaler : Oui/Non

Si oui de quelle nature :

2. Activité des établissements de santé

- Activité des services d'urgence : Les établissements de santé signalent-ils des impacts du fait de la grève des libéraux et du fait de la grève AMUF au sein
 - des services d'urgence? Oui/Non si Oui, préciser
 - au sein des Unités d'Hospitalisation de Courte Durée (UHCD)? Oui/Non
 - sur les SU/SMUR? Oui/Non; si Oui préciser
- Nombre de réquisitions en secteur privé :
- Nombre d'assignations de médecins en secteur public :
- Activité des services spécialisés :
 - Nombre de réquisitions demandées de médecins en maternité privée :
 - Nombre de réquisitions demandées de médecins en clinique (hors urgences et maternités): Y a-t-il à signaler par ailleurs des difficultés dans les services de réanimation ou dans les services de maternité des EPS? Oui/Non
- Activité pré-hospitalière : Le SAMU centre 15 signale-t-il un impact de ces mouvements de grèves? Oui/Non
 - Si oui de quelle nature (ex: augmentation des appels, durée de prise en charge...)

Les ARS transmettront au plus tard lundi 22 décembre à alerte@sante.gouv.fr, le nom et les coordonnées téléphoniques (fixe et portable) ainsi que le courriel de la personne ressource mobilisable par l'administration centrale chaque jour de la période de grève à l'aide du tableau suivant :

ARS :	NOM PRÉNOM de la personne contact	MAIL	TÉLÉPHONE (fixe et portable)
22 décembre			
23 décembre			
24 décembre			
25 décembre			
26 décembre			
27 décembre			
28 décembre			
29 décembre			
30 décembre			
31 décembre			
1 ^{er} janvier			
2 janvier			
3 janvier			
4 janvier			
5 janvier			